

Globale Gefahren und nationale Pflichten

David Krebs

2020-06-04T09:37:08

„Die Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte nach Art. 1 Abs. 3 GG ist nicht auf das deutsche Staatsgebiet begrenzt.“ Der erste Leitsatz des [Urteils](#) zur Ausland-Ausland-Fernmeldeaufklärung durch den BND lässt an Klarheit nichts zu wünschen übrig: Für die territoriale Anwendbarkeit eines Grundrechtes und damit das „ob“ der Grundrechtsbindung ist der Erfolgsort der Grundrechtsbeeinträchtigung (d.h. der Aufenthaltsort des Grundrechtsträgers) ebenso unbeachtlich wie der Handlungsort der staatlichen Eingriffsmaßnahme.

Das Bundesverfassungsgericht hat zwar ausschließlich über die *Abwehrdimension* bestimmter Grundrechte entschieden. Die parallel geführte Diskussion um extraterritoriale *Schutzpflichten* im Grundgesetz dürfte damit jedoch neu entfacht werden (siehe bereits [hier](#)). Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass die Urteilsbegründung einige Gesichtspunkte enthält, die sich für diese Diskussion fruchtbar machen und insbesondere zur Begründung einer grundrechtlichen Schutzpflicht gegenüber Menschen in transnationalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen heranziehen lassen. Insofern könnte das Urteil der aktuell geführten, rechtspolitischen Debatte um ein sogenanntes „[Lieferkettengesetz](#)“ einen neuen Impuls geben.

Für die Abwehrdimension der Grundrechte aus Art. 10 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG hat der Erste Senat entschieden, dass die Grundrechtsbindung deutscher Staatsgewalt keinen „territorialen Bezug zum Bundesgebiet“ voraussetzt (Rn. 88). Diese Feststellung ist durchaus bemerkenswert. Denn ein zumindest mittelbarer territorialer Bezug hätte sich im entschiedenen Fall wohl konstruieren lassen. Immerhin ist auch die Ausland-zu-Ausland-Fernmeldeaufklärung des BND stets in irgendeiner Weise indirekt mit Handlungen im Bundesgebiet verknüpft: So wird sie vom Bundesgebiet aus angeordnet (durch das Bundeskanzleramt, Rn. 16 ff.) und anschließend (vermutlich im Inland) ausgewertet und teilweise gespeichert (Rn. 19-25). Auch mit der Finalität der Auslandsmaßnahme – Verwertung im bzw. für das Inland – hätte sich ein gewisser Inlandsbezug begründen lassen. Insofern hätte der Senat die Frage, ob es eines Bezuges zum deutschen Staatsgebiet bedarf, auch offen lassen können (wie in der [ersten Entscheidung zur Telekommunikationsüberwachung](#), dort Rn. 176). Ebenso hätte der Senat feststellen können, dass es zwar eines hinreichenden Bezuges zum deutschen „Staat“ bedarf, ein solcher sich im Falle der grundrechtlichen *Abwehrdimension* jedoch stets aus der Eingriffshandlung *deutscher Staatsgewalt* ergibt. Stattdessen hat sich der Senat für eine besonders klare und besonders grundrechtsfreundliche Linie entschieden: Auch die extraterritoriale Ausübung von Staatsgewalt ist voraussetzungslos an die Grundrechte gebunden – „jedenfalls“ (Rn. 88) an die *Abwehrdimension* der streitgegenständlichen Grundrechte des Fernmeldegeheimnisses und der Pressefreiheit.

Dogmatischer Raketentechnik bedurfte es allerdings nicht, um zu diesem Ergebnis zu gelangen: Bei unbefangener Lektüre und [schulmäßiger Exegese](#) von Art. 1 Abs. 3 GG drängt sich das vom Senat gefundene Ergebnis auf. Immerhin konnte der Senat sich nicht nur auf den klaren Wortlaut von Art. 1 Abs. 3 GG (Rn. 89), sondern auch dessen Entstehungsgeschichte (Rn. 90), systematische Bezüge zu Art. 1 Abs. 2 GG und eine „im Ansatz universalistische Einbindung“ der Grundrechte in den internationalen Menschenrechtsschutz (Rn. 94 – 96) stützen. Das juristische Publikum in Deutschland dürfte die Entscheidung daher eigentlich wenig überraschen, entspricht es doch einer in der [Literatur](#) bereits vor dem Urteil vertretenen Ansicht. Bemerkenswert wird sie erst vor der Folie gegenteiliger Literaturstimmen und rückblickend kurios wirkenden Ideen wie der „[Weltraumtheorie](#)“. Einigermaßen spektakulär erscheint das Urteil durch die Brille der Rechtsvergleichung: Von der [Warte des U.S.-amerikanischen Verfassungsrechts](#) mag man es gar als „[groundbreaking](#)“ bezeichnen. Auch im Kontext des internationalen Menschenrechtsschutzes erscheint das Ergebnis nicht so selbstverständlich. Über die Auslegung der in einigen Menschenrechtsverträgen enthaltenen „Jurisdiktionsklauseln“ (z.B. Art. 1 EMRK, Art. 2 I UN-Zivilpakt) lässt sich immerhin trefflich streiten. Jedenfalls machen sie es dem Rechtsanwender nicht so leicht wie Art. 1 Abs. 3 GG. Dieser lässt keine Zweifel (mehr) zu: Entscheidend für die Grundrechtsbindung ist allein die Ausübung deutscher Staatsgewalt – ganz gleich wo der Staat handelt und wo sich sein Handeln auswirkt.

Extraterritoriale *Schutzpflichten* im Grundgesetz?

Offen gelassen hat der Senat dagegen weiterhin, inwieweit auch die grundrechtliche *Schutzpflichtendimension* der Grundrechte auf Auslandssachverhalte Anwendung findet. Dem Urteil lassen sich allerdings gewisse Anhaltspunkte für die Beantwortung dieser Frage entnehmen.

Schutzpflichtkonstellationen mit Auslandsbezug werden etwa dann praktisch relevant, wenn eine Gefahrenquelle im Inland Grundrechtsträger im Ausland bedroht: Ein privater Störer handelt im Bundesgebiet und verletzt dadurch – nach Art eines „Distanzdelikts“ – ein grundrechtlich geschütztes Rechtsgut im Ausland. Es stellt sich nun die Frage, in wie fern den deutschen Staat eine *Schutzpflicht* trifft, dieses private Handeln oder zumindest seine Auswirkungen zu verhindern, um dadurch die Verletzung des grundrechtlich geschützten Rechtsguts im Ausland zu verhindern. Ein einfaches Beispiel: Aus dem Bundesgebiet heraus wird ein terroristischer Anschlag mit einem Ziel im Ausland geplant; bei der Ausführung werden im Ausland Menschen, die keine deutschen Staatsbürger sind, schwer verletzt oder getötet. Hatte der deutsche Staat aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine Schutzpflicht, Vorbereitungs- und Ausführungshandlungen, soweit sie auf seinem Hoheitsgebiet erfolgt sind (z.B. Abschicken einer Briefbombe), zu verhindern?

Die Argumentationslinien der Entscheidung zum BND-Gesetz für die Anwendbarkeit der Abwehrdimension auf Auslandssachverhalte lassen sich nur teilweise auf die Schutzpflichtendimension übertragen: Zwar hat der Senat einen territorialen Bezug zum Bundesgebiet ausdrücklich für entbehrlich erklärt, um eine umfassende Bindung der deutschen Staatsgewalt an die Grundrechte zu begründen (s.o.). Allerdings

ist nicht ganz klar, ob bei der Abwehrdimension ein solcher Bezug zum deutschen Staatsgebiet nur deshalb entbehrlich ist, weil der staatliche Eingriff stets einen Bezug zur deutschen Staatsgewalt aufweist. Da die grundrechtliche Schutzpflicht aber nicht auf das Unterlassen eines staatlichen Eingriffs, sondern umgekehrt auf das aktive Ergreifen bislang unterlassener Schutzmaßnahmen gerichtet ist, ist die Ausübung deutscher Staatsgewalt hier kein geeigneter Anknüpfungspunkt. Richtig ist daher, dass sich die Entscheidung zur Abwehrdimension insoweit [nicht „eins zu eins“ auf Schutzpflichten übertragen](#) lässt. Sieht man den Grund für die pauschale Anwendung der Abwehrdimension auf Auslandssachverhalte in der Anknüpfung an die deutsche Staatsgewalt, so bietet sich im Falle der Schutzpflicht das Staatsgebiet jedoch als alternativer Anknüpfungspunkt an. Daraus folgt: Jedenfalls sofern ein territorialer Bezug zum Inland in Gestalt des Handlungsortes des privaten Störers auf deutschem Boden besteht, kann dies eine grundgesetzliche Schutzpflicht begründen. Wird ein Dritter (auch ohne deutsche Staatsangehörigkeit) in grundrechtlich geschützten Rechtsgütern beeinträchtigt, kann es für das grundsätzliche Entstehen (das „ob“) der Schutzpflicht keinen Unterschied machen, ob er sich ebenfalls im Inland befindet oder nicht. *Insofern* ist die Entscheidung zum BND-Gesetz durchaus übertragbar: Schutzpflichten des deutschen Staates setzen keinen besonderen Bezug des Schutz beanspruchenden Grundrechtsträgers zum deutschen Staat voraus (etwa durch Aufenthalt oder Staatsangehörigkeit), wenn ein privater Störer vom Bundesgebiet aus handelt und dadurch grundrechtlich geschützte Rechtsgüter im Ausland beeinträchtigt.

Auf dieser Linie liegt auch die neuere instanzgerichtliche Rechtsprechung: Bekannt ist der [Fall jemenitischer Staatsbürger](#), die mit ihrer Klage erreichen wollen, dass die Bundesrepublik die Nutzung einer Satelliten-Relaisstation auf der Air Base Ramstein zur Ausführung von Drohnenangriffen der US-Streitkräfte im Jemen unterbindet. [VG Köln](#) (dort Rn. 32 ff.) und [OVG Münster](#) (dort Rn. 109 ff., Rn. 187 ff.) stellten übereinstimmend eine extraterritoriale Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG fest. Beide Gerichte setzten allerdings einen hinreichenden Inlandsbezug voraus, den sie jedoch in der Nutzung der Air Base Ramstein für die Ausführung der Drohnenangriffe erblickten. Nach der nun ergangenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ist kaum noch zu erwarten, dass das Bundesverwaltungsgericht hinter der Linie der Instanzgerichte zurückbleiben wird, wenn es Ende dieses Jahres über die Revision entscheidet. Das Verfahren betrifft zwar einen Sonderfall, weil der handelnde Störer kein Privater, sondern ein anderer Staat ist; das spielt für die Frage der Schutzpflicht aber zumindest im Grundsatz keine Rolle. Zwar wirft der Fall völkerrechtliche Spezialprobleme auf, die die Frage der Rechtmäßigkeit des Drohnen-Angriffs betreffen (vgl. [OVG Münster](#), Rn. 186 ff.). Die Schutzpflicht als solche dürfte im Ausgangspunkt jedoch kaum anders zu beurteilen sein, wenn die Drohnen durch Private (z.B. Terroristen) vom Bundesgebiet aus gesteuert werden würden.

Tatsächlich deutet der Erste Senat im BND-Urteil an, dass auch die Schutzpflichtendimension bei Auslandssachverhalten nicht generell ausgeschlossen ist. So führt er aus, dass die Reichweite der Schutzwirkung der Grundrechte im In- und Ausland unterschiedlich sein könne und erwähnt in diesem Zusammenhang auch die Differenzierung nach „verschiedenen Grundrechtsdimensionen“

einschließlich der Grundrechte als „Grundlage von Schutzpflichten“ (Rn. 104). Dies spricht dafür, dass die übrigen Grundrechtsdimensionen nicht pauschal von einer Anwendung auf Auslandssachverhalte ausgeschlossen sind.

Es finden sich auch einige stützende Argumente in der Entscheidung, die sich auf die Schutzpflichtenfrage übertragen lassen. Der Senat argumentiert unter anderem mit dem „erweiterten Handlungsradius der deutschen Staatsgewalt“ unter den „Bedingungen der Internationalisierung politischer Handlungsbedingungen“. Diesem erweiterten Handlungsradius müsse der Grundrechtsschutz folgen (Rn. 96). Analog dazu lässt sich für die dreipolige Schutzpflichtenkonstellation argumentieren: Dem zunehmendem Handlungs- und Wirkungsradius *Privater* unter den Bedingungen der Globalisierung muss auch die Reichweite grundrechtlicher Schutzpflichten folgen. Auch die „im Ansatz universalistische Einbindung des Grundrechtsschutzes“ im Kontext internationaler Menschenrechtsgewährleistungen, die über „Staatsgrenzen hinweg auf einen Schutz abzielen, der dem Menschen als Menschen“ gilt (Rn. 94), spricht für eine grundsätzliche Erstreckung der Schutzpflichten auf Auslandssachverhalte.

Extraterritorialen (grundgesetzlichen) Schutzpflichten werden mitunter völkerrechtliche Einwände entgegengehalten (Souveränität des Aufenthaltsstaates des Grundrechtsträgers, Interventionsverbot). Diesen Einwänden kann jedoch im Rahmen der Bestimmung von Reichweite und Umfang der Schutzpflicht unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Völkerrechtsfreundlichkeit des Grundgesetzes Rechnung getragen werden. Die Schutzpflicht als solche wird dadurch nicht in Frage gestellt. Wer extraterritoriale grundrechtliche Schutzpflichten mit Hinweis auf völkerrechtliche Grenzen insgesamt ablehnt, übersieht, dass Schutzpflichten in der Regel gerade nicht eine ganz bestimmte Handlung vorschreiben. Im Spektrum der denkbaren Möglichkeiten zur Erfüllung der Schutzpflicht mag es einige geben, die völkerrechtlich grundsätzlich unzulässig sind (z.B. Vollzugsakte im Ausland). Vielfach wird es aber eine Reihe von grundsätzlich geeigneten Schutzmaßnahmen geben, die im Inland ausgeführt werden können und im Ausland den Schutz Dritter bewirken. Im oben genannten Beispiel eines grenzüberschreitend geplanten Anschlages wird niemand bezweifeln, dass im Inland ergriffene Vollzugsmaßnahmen gegen die Terroristen völkerrechtlich unbedenklich und zugleich geeignet sind, die potentiellen Anschlagsoffer im Ausland zu schützen.

Schutzpflichten in globalen Wertschöpfungsketten: Fordert das Grundgesetz ein „Lieferkettengesetz“?

Neben den eher speziellen Fallgestaltungen eines Drohnenangriffs oder grenzüberschreitenden Terrorismus, werden (menschenrechtliche) Schutzpflichten mit Auslandsbezug vor allem im Kontext der Debatte um „Wirtschaft und Menschenrechte“ diskutiert. Tatsächlich sind transnationalen Wertschöpfungsketten so strukturiert, dass grundrechtliche Schutzpflichten auch hier grundsätzlich denkbar sind: Das Muster des erwähnten „Distanzdelikts“ kann sich etwa daraus ergeben, dass ein Unternehmen mit seiner Geschäftstätigkeit in Deutschland (kausal) zu einer Rechtsgutsverletzung in seiner Wertschöpfungskette im Ausland beiträgt:

Trotz Zwangsarbeit oder mangelnder Gebäudesicherheit bei einem Zulieferer in einem Drittstaat werden diesem Aufträge erteilt, ohne auf eine Beseitigung der Missstände hinzuwirken. Hochgiftige (und in der EU nicht zugelassene) Pestizide werden exportiert, obwohl im Importstaat grundlegende Sicherheitsvorkehrungen bei der Pestizidanwendung nicht eingehalten werden, sodass regelmäßig Unfälle und Vergiftungen auftreten. In solchen Fällen kann die Geschäftstätigkeit in Deutschland die Rechtsgutsverletzungen (Zwangsarbeit, Todesfälle durch brennende oder einstürzende Fabriken, Pestizidvergiftungen) in Drittstaaten mitverursachen. Vor diesem Hintergrund fragt sich, ob der deutsche Staat – qua Grundgesetz – Arbeiterinnen und die lokale Bevölkerung entlang globaler Wertschöpfungsketten vor solchen (mittelbaren) Beeinträchtigungen durch Unternehmen schützen muss, die vom Bundesgebiet aus operieren.

Die Schutzpflicht kann dann entstehen, wenn Unternehmen durch Geschäftstätigkeit in Deutschland dazu beitragen, dass im Ausland grundrechtliche Schutzgüter verletzt werden. Solche Fälle sind von NGOs vielfach [dokumentiert](#) worden. Insoweit könnte zunächst eine allgemeine staatliche Pflicht zur Beobachtung und Analyse der Gefährdungslagen in den globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen anzunehmen sein (dies wäre gewissermaßen die staatliche Entsprechung zur Risikoanalyse, die von privaten Unternehmen als Element ihrer menschenrechtlichen Sorgfaltspflicht auf Grundlage der zweiten Säule der [UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte](#) mit Blick auf die eigenen Wertschöpfungsketten gefordert wird). Soweit dabei systemische Risiken (z.B. für bestimmte Branchen) erkennbar sind, könnte dies für eine weitergehende Verdichtung der staatlichen Schutzpflicht hin zu konkreten Präventionsmaßnahmen sprechen.

Ein geeigneter Ansatz zur Erfüllung solcher Schutzpflichten könnte (auch) ein von [NGOs](#) und Teilen [der Opposition](#) seit langem, in jüngerer Zeit aber auch den [Ministern Müller und Heil](#) sowie Parteitagsbeschlüssen der Koalitionsparteien gefordertes Gesetz zum Schutz von (Umwelt und) Menschenrechten in globalen Wertschöpfungsketten deutscher Unternehmen sein („Lieferkettengesetz“). Ein solches Gesetz würde Unternehmen in Deutschland verpflichten, auch hinsichtlich der im Ausland gelegenen Abschnitte ihrer globalen Wertschöpfungsketten eine menschenrechtliche (und umweltbezogene) Sorgfaltspflicht einzuhalten. Allerdings gesteht das Grundgesetz dem Staat bei der Erfüllung der Schutzpflicht erhebliche Spielräume zu. Diese dürften nach dem BND-Urteil im Kontext eines Auslandssachverhaltes nochmals erweitert sein (vgl. Rn. 104). Das schließt indes nicht aus, dass grundrechtliche Schutzpflichten den deutschen Gesetzgeber mit Blick auf besonders risikoreiche Branchen, Wertschöpfungsstufen oder Geschäftstätigkeiten auch zu gesetzlichen Schutzmaßnahmen zwingen. Mit dem grundrechtlichen Untermaßverbot unvereinbar wäre es jedenfalls, wenn sich der Gesetzgeber in einem solchen Fall allein deshalb für unzuständig erklärt, weil der Verletzungserfolg im Ausland eintritt.